ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XLI, 3 SECTIO G 1994

Katedra Prawa Konstytucyjnego
Białoruskiego Uniwersytetu Państwowego w Mińsku

Aleksander E. WASZKIEWICZ

Regulacja prawna obywatelstwa Republiki Białoruś

Regulation by Law of Citizenship of the Byelorussian Republic

Problemy obywatelstwa tradycyjnie przyciągają uwagę zarówno przedstawicieli nauki prawa międzynarodowego, jak i prawa konstytucyjnego. Jeszcze w IV w. p.n.e. Arystoteles stawiał sobie pytanie: „Kogo należy nazywać obywatelem i kto to jest obywatel?" [1] I chociaż odpowiedzieć na to pytanie można słowami tegoż myśliciela („Najlepiej... pojęcie obywatela może być wyznaczone przez udział w sądzie i władzy" [2]), to zainteresowanie instytucją obywatelstwa we współczesnym świecie nie znika i jest spowodowane co najmniej trzema okolicznościami.

Po pierwsze, obywatelstwo ściśle związane jest z suwerennością państwową, jest jedną z jej istotnych cech. Po drugie, jest ono podstawą statusu prawnego jednostki, określa „zestaw" wzajemnych praw i obowiązków osoby i państwa. Po trzecie, w związku z rozpadem ZSRR i powstaniem na jego terytorium 15 niepodległych państw,z których część weszła w skład WNP, problemy obywatelstwa nabierają specjalnej ostrości i znaczenia praktycznego. W związku z tym autor nie stawiał sobie zadania szczegółowego zbadania istniejących punktów widzenia na temat obywatelstwa, tym bardziej że w przybliżeniu są one zgodne z już przeanalizowanymi w literaturze polskiej.[3] Cel artykułu jest znacznie skromniejszy — dać czytelnikowi polskiemu ogólne wyobrażenie o tym, jak na dzień dzisiejszy w Republice Białoruś wygląda regulacja prawna tej ważnej instytucji prawa konstytucyjnego.

---

[1] Aristoteles: *Dzieła w 4 t*, t. 4, Moskwa, 1983 s. 444.
[2] Aristoteles: *op. cit*, s. 445.
[3] B. Banaszak, A. Preisner: *Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego* Wrocław 1992, s. 117—118.

HISTORIA ROZWOJU INSTYTUCJI OBYWATELSTWA BIAŁORUSKIEGO

Przed utworzeniem ZSRR, państwa, które powstały na terytorium imperium rosyjskiego po 1917 r., samodzielnie rozstrzygały kwestie związane z obywatelstwem. Zgodnie z uchwalonymi w 1922 r. „Przepisami dotyczącymi obcokrajowców" [4], osobom mieszkającym za granicą, obywatelstwo białoruskie nadawał Centralny Komitet Wykonawczy, osobom zamieszkałym na terytorium Białorusi — powiatowe komitety wykonawcze, decyzję których zatwierdzał NKWD.

Osoby, którym przyznawano obywatelstwo, miały obowiązek składania zobowiązania pisemnego świadczącego, że „zobowiązują się do szanowania i bronienia przed wszelkimi zamachami ustalonego przez konstytucję ustroju państwowego".[5]

Po utworzeniu Związku SRR dla obywateli republik związkowych ustanowiono wspólne obywatelstwo ZSRR, a do kompetencji Związku Radzieckiego przeniesiono „podstawowe ustawodawstwo w zakresie obywatelstwa ogólnokrajowego". Tym niemniej dopuszczalne było uchwalanie przez republiki związkowe aktów prawnych dotyczących regulacji zagadnień obywatelstwa republikańskiego, zachowywały one uprawnienia do przyznania obywatelstwa, wystąpienia z obywatelstwa obcokrajowców oraz do przywrócenia go.[6] Dane archiwalne potwierdzają, że w latach dwudziestych Republika Białoruś w szerokim zakresie korzystała ze swych uprawnień we wskazanej sferze.[7]

Konstytucja ZSRR 1936 r. ustawodawstwo dotyczące obywatelstwa przekazała jednak do wyłącznej kompetencji ZSRR. Przeważającą większość kwestii, związanych z obywatelstwem, rozstrzygały struktury ogólnokrajowe. Republiki związkowe mogły jedynie przyznawać obywatelstwo republikańskie (a przez to — obywatelstwo ZSRR) obcym obywatelom i apatrydom stale zamieszkałym na ich terytorium.[8]

Stan w tej dziedzinie zmienił się dopiero w ostatnim czasie. 27 lipca 1990 r. przez Radę Najwyższą Republiki Białoruś została uchwalona Deklaracja o suwerenności państwowej, w której obywatelstwo Republiki Białoruś było rozpatrywane jako ważny element suwerenności państwa białoruskiego.[9] 18 października 1991 r. po raz pierwszy w konstytucyjnej historii Białorusi została uchwalona ustawa o obywatelstwie [10] (w dal-

---

[4] *Sobranije uzakonienij SSRB*, 1992, nr 12, s. 148.

[5] *Ibid.*

[6] *Sobranije zakonow SSRB (Zbiór Ustaw ZSRR*, 1924, nr 23, s. 202).

[7] Patrz np. Centralne państwowe archiwum rewolucji październikowej. Fond 6, opis 1, s. 1511—1512, 2133—2157, 2333—2415, 2630—2685 i in.

[8] *Sobranije zakonow BSSR*, 1981, nr 27, s. 522.

[9] *Sobranije zakonow BSSR*, 1990, nr 22, s. 432.

[10] „Wiedomosti Wierchownogo Sowieta Riespubliki Biełaruś" 1991, nr 32, s. 581.

szym ciągu w tekście — Ustawa), składająca się z 8 rozdziałów, 44 artykułów, która szczegółowo reglamentuje zasady, tryb i podstawy zyskania i ustania obywatelstwa białoruskiego. Ustawa ta (z wprowadzonymi do niej zmianami i uzupełnieniami), a także Przepisy dotyczące trybu rozpatrywania kwestii związanych z obywatelstwem [11], zatwierdzone Dekretem Prezydium Rady Najwyższej — stanowią podstawę regulacji prawnej w tej ważnej sferze.

PODSTAWOWE ZASADY OBYWATELSTWA REPUBLIKI BIAŁORUŚ

1. Zasada równorzędnego obywatelstwa (art. 3 Ustawy). Oznacza ona, że wszyscy obywatele Republiki Białorusi mają równorzędny status niezależnie od podstaw i czasu zyskania obywatelstwa.

2. Zasada swobody wyboru obywatelstwa. Prawo białoruskie pozwala każdej osobie na swobodny i dobrowolny wybór obywatelstwa, jego zmianę lub rezygnację z niego. Tak oto, zgodnie z art. 4 Ustawy, nikt z obywateli Republiki Białoruś nie może być samowolnie pozbawiony prawa do zmiany obywatelstwa. Art. 28 zezwala na zmianę obywatelstwa dzieci w wieku od 16 do 18 lat w przypadku zmiany obywatelstwa ich rodziców, a także w razie przysposobienia tylko za zgodą dzieci.

3. Zasada obrony praw i legalnych interesów obywateli tak na terytorium Białorusi, jak poza jej granicami (art. 5 Ustawy). Zgodnie z nią Białoruś zobowiązana jest do opiekowania się swymi obywatelami za granicą i ich obrony. Zasada ta realizowana jest w działalności służb dyplomatycznych i konsularnych Republiki. Zgodnie z art. 4 Ustawy o statusie prawnym obcych obywateli i osób bez obywatelstwa,[12] w wypadku, jeżeli jakieś państwo narusza ogólnie uznane międzynarodowe normy prawne w stosunku do obywateli Republiki Białoruś, przez Radę Najwyższą RB mogą być ustanowione odpowiednie ograniczenia praw i swobód obywateli danego państwa.

4. Zasada stabilności obywatelstwa (art. art. 14, 15, 23, 25, 27, 28 Ustawy). Ponieważ obywatelstwo jest stabilnym trwałym polityczno-prawnym związkiem między osobą i państwem, nie traci się go wskutek przeniesienia się na pobyt stały do innego państwa lub zawarcia małżeństwa z obcym obywatelem (co jest zgodne z wymaganiami Konwencji o obywatelstwie zamężnej kobiety z 1957 r.).

5. Zasada niedopuszczalności ekstradycji obywateli RB obcemu państwu (art. 16 Ustawy). Obywatel Republiki Białoruś znajduje się pod

---

[11] „Wiedomosti Wierchownogo Sowieta Riespubliki Biełaruś" 1992, nr 21 s. 377.

[12] „Wiedomosti Wierchownogo Sowieta Riespubliki Biełaruś" 1993, nr 21, s. 250.

jurysdykcją RB i nie może być wydany innemu państwu, jeżeli umowy międzynarodowe RB nie przewidują czegoś innego. Zgodnie z art. 5 Kodeksu Karnego Białorusi, obywatele białoruscy, którzy popełnili przestępstwa za granicą, podlegają odpowiedzialności karnej według prawa RB.

6. Zasada dopuszczalności podwójnego obywatelstwa w przypadkach specjalnie przewidzianych umowami międzynarodowymi Republiki Białoruś (postanowienie I art. 20 Ustawy). Ustawodawstwo byłego ZSRR zawsze negatywnie traktowało podwójne obywatelstwo. Zawierało ono bezpośrednie wskazówki skierowane na nieuznawanie stanu jednoczesnej przynależności osób do obywatelstwa dwu państw. Podejście to uległo pewnej ewolucji i, teoretycznie, obywatele RB mają możliwość posiadania podwójnego obywatelstwa. Jednak w praktyce z żadnym z państw świata Białoruś na razie nie zawarła odpowiednich układów. Pierwszym przykładem takiego układu, podpisanego między krajami-uączestnikami WNP, służy układ o wzajemnym uznaniu podwójnego obywatelstwa pomiędzy Federacją Rosyjską a Turkmenistanem.[13]

7. Zasada łączenia „prawa krwi" i „prawa ziemi" przy przewadze „prawa krwi" (art. 9—12 Ustawy). Bardziej szczegółowo o tym niżej.

PODSTAWY UZYSKANIA OBYWATELSTWA RB

Zgodnie z art. 2 Ustawy obywatelami RB są:

1. Osoby, które stale zamieszkiwały na terytorium Białorusi w dniu wejścia w życie Ustawy o obywatelstwie;

2. Osoby, które uzyskały obywatelstwo RB zgodnie z Ustawą.

Ani w Ustawie o obywatelstwie, ani w Uchwale Rady Najwyższej o wejściu jej w życie, nie są zawarte wskazówki co do terminu, od którego ona zaczyna obowiązywać. W tym wypadku należy kierować się Ustawą o trybie opublikowania i wejścia w życie ustaw RB i innych aktów, uchwalonych przez Radę Najwyższą RB i jej organa.[14] Zgodnie z nią ustawa powinna być opublikowana nie później niż w 10 dni po uchwaleniu, a wchodzić w życie po upływie 10 dni od momentu oficjalnej publikacji. Z naruszeniem powyższego wymogu Ustawa o obywatelstwie została opublikowana dopiero 2 listopada 1991 r. Daje to podstawę do stwierdzenia, iż wejście w życie na terytorium RB Ustawy o obywatelstwie nastąpiło z dn. 13.11.1991.[15] A więc osoby, które na stałe zamieszkiwały

[13] „Izwiestija" 1994, 4.01.

[14] „Sobranije zakonow BSSR" 1990, nr 19, s. 326.

[15] Na to słusznie zwraca uwagę G. A. Wasilewicz: *Rada Najwyższa Republiki Białoruś*, Mińsk, 1993, s. 209—210.

na terytorium Białorusi w dniu 13.11.1991 r. (tj. były tu zameldowane na stałe) i nie są obcymi obywatelami i osobami bez obywatelstwa, są obywatelami RB.

Prócz tego, w uchwale o wejściu w życie Ustawy o obywatelstwie wymieniono niektóre kategorie osób, które chociaż znajdują się czasowo poza granicami RB, są uważane za stale mieszkające na terytorium Białorusi. Są to osoby, które czasowo opuściły terytorium Republiki Białoruś w związku z powołaniem do służby wojskowej, w związku ze stosunkami pracy, służbowo (na przykład, załogi statków, geolodzy) lub w celu szkolenia, kuracji, umieszczeniem na wychowanie w państwowym zakładzie dziecięcym, do krewnych, opiekuna lub kuratora.

Ustawa o obywatelstwie przewiduje kilka podstaw do zdobycia obywatelstwa białoruskiego:

1. Z urodzenia. Filiacja jest podstawowym i najbardziej rozpowszechnionym sposobem zyskania obywatelstwa. Jeżeli chociażby jedno z rodziców dziecka jest obywatelem RB — dziecko automatycznie nabywa obywatelstwo białoruskie, niezależnie od miejsca urodzenia i obywatelstwa drugiego rodzica. Od reguły tej jest jedyny wyjątek: jeśli dziecko urodziło się poza granicami terytorium RB z rodziców stale mieszkających poza granicami Białorusi, obywatelstwo dziecka określane jest zgodnie z decyzją rodziców, wyrażoną w formie pisemnej. W praktyce oznacza to konieczność zwrócenia się do konsula z prośbą o wydanie aktu urodzenia w ciągu pierwszego roku od momentu urodzin dziecka. W tym przejawia się działanie zasady krwi.

Razem z tym białoruskie ustawodawstwo o obywatelstwie uwzględnia i zasadę „ziemi". W całkowitej zgodności z międzynarodowymi dokumentami prawnymi art. 12 Ustawy deklaruje: „Dziecko, znajdujące się na terytorium RB, którego rodzice nie są znani, jest obywatelem RB". Art. 11 Ustawy ustala białoruskie obywatelstwo dziecka, urodzonego na terytorium RB, jeżeli rodzice jego są bezpaństwowcami.

2. Nadania obywatelstwa dokonuje się w razie istnienia określonych warunków, wymienionych w art. 13 Ustawy:

a) osoba, ubiegająca się o naturalizację, zobowiązuje się do przestrzegania i szanowania Konstytucji oraz prawa RB;

b) konieczność znajomości języka państwowego (białoruskiego) w zakresie niezbędnym do porozumiewania się. Warto zaznaczyć, iż w praktyce nie ustalono trybu sprawdzania takiej znajomości, a więc osoba, która złożyła podanie o przyznanie obywatelstwa w języku białoruskim, jest uważana za ją posiadającą;

c) stałe zamieszkiwanie na terytorium państwa w ciągu ostatnich 7 lat:

d) istnienie legalnego źródła utrzymania na terytorium RB.

Rzeczą ciekawą jest to, że dla bardzo szerokiego kręgu osób Ustawa ustala uproszczony tryb nadania obywatelstwa, przy którym nie są stosowane wymagania cenzusu zamieszkania i konieczności legalnego źródła dochodów. Są to: a) osoby, tkóre stale mieszkały na terytorium RB lecz były przymusowo wysiedlone z jej terytorium lub wyjechały poza jej granice przed wejściem w życie Ustawy o obywatelstwie; b) ich potomkowie; c) Białorusini, a także osoby identyfikujące siebie jako Białorusini oraz ich dzieci, które urodziły się poza granicami współczesnego terytorium RB; d) obywatele, skazani przez sąd RB i odbywający karę poza jej granicami.

3. W czerwcu 1993 r. ustanowiono możliwość nabycia obywatelstwa w trybie rejestracji. Prawo takie (może ono być zrealizowane do 01.01 1996 r.) przysługuje osobom, które stale mieszkały na terytorium RB lecz wyjechały poza jej granice przed wejściem w życie Ustawy o obywatelstwie, posiadają dowody przynależności do obywatelstwa byłego ZSRR, nie miały i nie mają obywatelstwa innego państwa.

Nietypową decyzję zmuszona była podejmować Rada Najwyższa w stosunku do wojskowych, których w składzie jednostek wojskowych wyprowadzano z poszczególnych krajów europejskich i rozmieszczano na terytorium Białorusi. Wielu z nich wyraziło chęć kontynuowania służby w szeregach sił zbrojnych RB, jednak podstaw prawnych ku temu nie było. W związku z tym uchwalono specjalną ustawę [16], na mocy której wskazane osoby, które przybyły w celu dalszego odbywania służby po 13.11. 1991 r. i wyraziły chęć zostania obywatelami Republiki Białoruś oraz złożenia przysięgi na wierność narodowi białoruskiemu, uznane zostały za obywateli białoruskich. Prawo to rozciągnęło się i na członków ich rodzin, którzy przyjechali w celu zamieszkania na Białoruś. Ustawa obowiązywała od 22.12.1992 do 31.12.1993. W tym okresie obywatelami RB na jej podstawie zostało 19 tys. osób.[17]

Obywatelstwo Republiki Białoruś może być przyznane i na innych podstawach, w szczególności w wyniku adopcji dziecka przez obywateli RB, w rezultacie przywrócenia obywatelstwa, na innych podstawach przewidzianych umowami międzynarodowymi.

---

[16] „Wiedomosti Wierchownogo Sowieta RB” 1993, nr 1, s. 5.

[17] „Narodnaja gazieta” 1994, 31.12.—1.01.

PODSTAWY USTANIA OBYWATELSTWA RB

Obywatelstwo RB ustaje z powodu zrzeczenia się obywatelstwa.

Zrzeczenie się obywatelstwa dokonuje się na wniosek osoby zainteresowanej. Nie jest ono dopuszczalne, jeżeli osoba: a) została pociągnięta do odpowiedzialności karnej; b) w stosunku do niej istnieje prawomocny wyrok sądowy, podlegający wykonaniu; c) ma zadłużenie z tytułu podatków lub inne niespłacone długi i zobowiązania względem RB.

Warto podkreślić, że prawo białoruskie, zgodnie z normami międzynarodowymi (w szczególności art. 15 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka), nie przewiduje możliwości pozbawienia obywatelstwa z inicjatywy państwa, co wcześniej wystarczająco szeroko było praktykowane w byłym ZSRR w celu rozprawy z osobami niepożądanymi. Razem z tym, art. 20 Ustawy przewiduje podstawy utraty obywatelstwa, która następuje od momentu rejestracji przez pełnomocne organa państwowe (MSZ lub MSW) jednego z następujących faktów: a) nabycie przez osobę obywatelstwa innego państwa, jeżeli inne nie jest przewidziane umowami międzynarodowymi RB; b) wstąpienie osoby do służby wojskowej, do służby bezpieczeństwa, policji, organów sprawiedliwości i innych instytucji władzy państwowej i administracji obcego państwa; c) nabycie obywatelstwa w rezultacie przedstawienia jawnie fałszywych wiadomości lub dokumentów.

TRYB ROZPATRYWANIA KWESTII OBYWATELSTWA

Ustawą oraz uchwałą wyznaczone są urzędy państwowe właściwe do podejmowania decyzji dotyczących kwestii obywatelstwa, a także szczegółowo reglamentowany jest tryb ich działalności. Decyzje w kwestiach obywatelstwa podejmuje Prezydium Rady Najwyższej Republiki Białoruś — organ, w skład którego *ex officio* wchodzą: Przewodniczący Rady Najwyższej, jego zastępcy i przewodniczący komisji stałych parlamentu białoruskiego.

W celu uprzedniego rozpatrzenia wymienionych kwestii Prezydium Rady Najwyższej tworzy Komisję do spraw Obywatelstwa, w skład której wchodzą: Przewodniczący Rady Najwyższej, jego pierwszy zastępca i wiceministrowie: spraw wewnętrznych, zagranicznych, sprawiedliwości. Przewodniczący Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego, Prokurator Generalny, Naczelnik Sekretariatu Rady Najwyższej, Kierownik Działu do spraw Ułaskawienia i Obywatelstwa Sekretariatu Rady Naj-

wyższej RB, przewodniczący trzech komisji stałych Rady Najwyższej. Przy nadawaniu obywatelstwa uwzględniane są: pozycja społeczna osoby, wiadomości ją charakteryzujące, przyczyny zmiany obywatelstwa oraz inne zasługujące na uwagę okoliczności.

Przygotowania i załatwiania dokumentów dotyczących obywatelstwa dokonują na terytorium Białorusi Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i jego urzędy, za granicą — Ministerstwo Spraw Zagranicznych i jego urzędy.

Termin rozpatrzenia wniosków nie powinien przekraczać jednego roku, a w przypadku nabycia obywatelstwa w trybie rejestracji — dwóch miesięcy. Zgodnie z art. 36 Ustawy, Prezydium Rady Najwyższej w związku z przyznaniem obywatelstwa, przywróceniem obywatelstwa i zrzeczeniem się obywatelstwa wydaje dekrety, a w wypadku odrzucenia wniosku i utraty obywatelstwa — podejmuje uchwały. Wymienione akty muszą być publikowane w oficjalnym wydaniu Rady Najwyższej — Dzienniku Ustaw Rady Najwyższej (Wiedomosti Wierchownego Sowieta), (część 3 art. 36 Ustawy).

Należy podkreślić, że od decyzji w kwestiach obywatelstwa, podjętych przez Prezydium Rady Najwyższej RB, można odwołać się do Sądu Najwyższego, który rozpatruje takie sprawy jako sąd pierwszej instancji.

W Ustawie należałoby uwzględnić, z czyjej inicjatywy i w jakich terminach organy państwowe winny rejestrować fakt utraty obywatelstwa. Wyraźnie niekonstytucyjną wydaje się norma Przepisów dotyczących trybu rozpatrywania kwestii związanych z obywatelstwem, mówiąca, że „wnioski umysłowo chorych w kwestiach obywatelstwa przez Prezydium Rady Najwyższej nie są rozpatrywane".

* * *

Analiza prawa białoruskiego dotyczącego obywatelstwa zezwala na wyciągnięcie wniosku, że jako całość ma ono charakter demokratyczny i humanitarny, odpowiada ogólnie uznanym normom prawa międzynarodowego, sprzyja utrwalaniu suwerenności młodego państwa białoruskiego. Uwzględniając duże znaczenie instytucji obywatelstwa, można by było uważać za celowe odzwierciedlenie jego podstawowych zasad w przygotowywanej nowej Konstytucji Republiki Białoruś.

SUMMARY

The article discusses the basic problems of regulation by law of citizenship of the Byelorussian Republic. A brief historical characterization of the development of the institution of Byelorussian citizenship was presented. A detailed analysis was offered of the grounds and procedure of obtaining and losing Byelorussian citizenship. Basic principles of citizenship were also discussed in detail.